



Die Reform des Gemeindesteuersystems

Vorschläge des KRONBERGER KREISES*

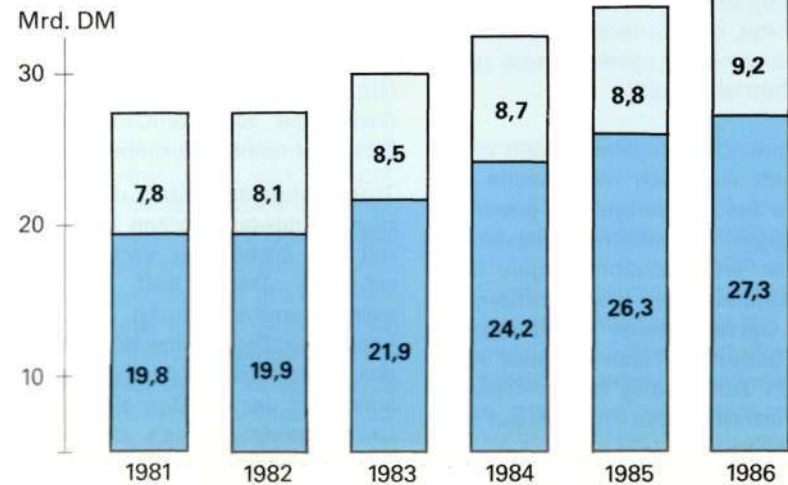
Die auch auf die Bundesrepublik zukommenden strukturellen Veränderungen und Herausforderungen zwingen dazu, die Kräfte unserer Volkswirtschaft optimal zu organisieren. Dazu gehört die Schaffung eines leistungsfähigen und zugleich leistungsfreundlichen Steuersystems. Mit der Großen Steuerreform von 1988/1990 wurden erste Schritte in diese Richtung getan. Weitere müssen folgen. Dabei kommt einer gründlichen Neuordnung der Gemeindesteuern besondere Bedeutung und hohe Dringlichkeit zu. Das jetzige System, im Schnittpunkt berechtigter Interessen von Gemeinden, Staat und Wirtschaft gelegen, ist veraltet und wurde im Verlauf der Zeit so verzerrt, daß alle Beteiligten und die Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit Schaden daran nehmen.

Im Zentrum der von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik weitgehend geteilten Kritik an diesem System steht die *Gewerbsteuer* als die derzeit bedeutendste gemeindeeigene Steuerquelle. Im Jahre 1891 in Preußen eingeführt, kommt sie ihrer ursprünglichen Aufgabe, den Gemeinden Ersatz für die von ihnen getragenen sozialen Kosten der Gewerbebetriebe zu bieten, immer weniger nach. Schlimmer noch: Sie führt zu weiteren Nachteilen gerade dort, wo die Bundesrepublik im Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte ohnehin zurückliegt, nämlich bei den gewerblichen Investitionen. Es besteht also dringender Bedarf für ein gezieltes Handeln.

Nun hat zwar der Bundesgesetzgeber seit 1975 mehrfach in die Gewerbesteuer eingegriffen: Durch wiederholte Erhöhung der Freibeträge und Freigrenzen bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, durch Abschreibungsverbesserungen und Sonderabschreibungen, durch Senkung steuerrechtlich zulässiger Pensionsrückstellungen, durch Reduzierung der Hinzurechnung von Dauerschulden und -schuldzinsen sowie

Gemeindesteuern: Gewerbesteuern im Zentrum

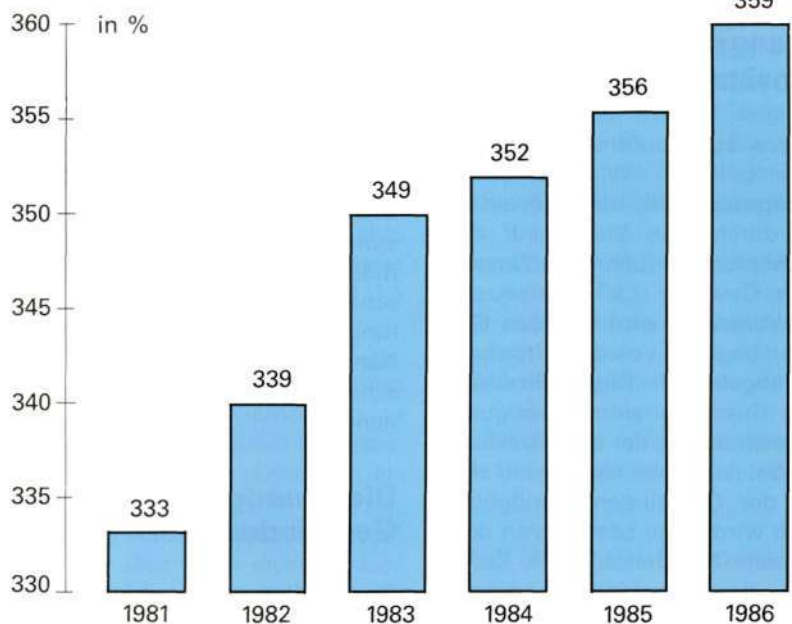
- Sonstige: Grundsteuer A und B, Grunderwerbsteuer, sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen
- Gewerbesteuer (abzüglich Umlage)



Quelle: Statistisches Bundesamt

FI-Grafik

Gewerbsteuer: Immer höhere Hebesätze (im gewogenen Durchschnitt der Gemeinden)



Quelle: Statistisches Bundesamt

FI-Grafik

* Der KRONBERGER KREIS ist der Wissenschaftliche Beirat des FRANKFURTER INSTITUTS. Ihm gehören die Professoren Wolfram Engels, Walter Hamm, Wernhard Möschel, Otmar Issing, Carl Christian von Weizsäcker und Hans Willgerodt an.

durch die Abschaffung der Lohnsummensteuer.

Doch das Resultat dieser Maßnahmen war zweischneidig: Eine immer stärkere Einengung des Kreises der Steuerpflichtigen mit der Folge, daß die Gemeinden, um Einnahmeverluste ausgleichen zu können, die Hebesätze immer stärker erhöhen mußten. Damit denaturierte die Gewerbesteuer zu einer reinen Ertrag- und „Großbetriebsteuer“.

Gemeinden, Unternehmen und Wissenschaft sind sich mittlerweile einig: Die aus der weitgehend gewinnabhängigen Gewerbeertragsteuer und der ertragsunabhängigen Gewerkekapitalsteuer zusammengesetzte Gewerbesteuer ist dringend reformbedürftig. Nach der hier vertretenen Auffassung ist es freilich nicht vertretbar, das Problem auf die Gewerbesteuer allein und auf deren Abschaffung zu verengen. Ein für Wirtschaft und Kommunen sinnvoller Ersatz für diese bedeutende Einnahmequelle der Gemeinden kann nur im Rahmen einer Reform der Gemeindefinanzverfassung insgesamt gefunden werden.

Ausgangslage: Interessensgegensätze und Dissens

Die überwiegende Zahl der mit der Materie befaßten Wissenschaftler hat vorgeschlagen, die Gewerbesteuer durch eine Steuer auf die Wertschöpfung (Löhne, Zinsen, Steuern, Gewinne u. a.) zu ersetzen. Dieser Vorschlag wird von den Gemeinden begrüßt, von der Wirtschaft aber abgelehnt. Die Wirtschaft schlägt ihrerseits eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer vor. Dabei ist jedoch ein eigener Hebesatz der Gemeinden unmöglich. Deshalb wird diese Lösung von den Gemeinden abgelehnt. Beim Kompromiß, der sogenannten Anrechnungslösung (Beibehaltung der Gewerbesteuer, jedoch Anrechnung auf die Umsatzsteuerschuld) könnten die Gemeinden ihr Steueraufkommen zu Lasten der Länder und des Bundes erhöhen. Dieser Vorschlag

wird daher vom Bund und von den Ländern abgelehnt. Beim Vorschlag des niedersächsischen Finanzministeriums sollen die Gemeinden zwar einen Anteil an der Umsatzsteuer erhalten und für den Wegfall des Hebesatzes bei den Betrieben durch eine Gemeindeeinkommensteuer mit eigenem Hebesatz entschädigt werden. Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer macht jedoch eine Änderung des Artikels 106 des Grundgesetzes erforderlich. Dafür dürfte die erforderliche politische Mehrheit nicht zu erhalten sein.

Trotz Einigkeit darüber, daß eine Reform dringend geboten ist, sind damit alle bisherigen Vorschläge gescheitert. Dabei läßt sich Interessenübereinstimmung durchaus herstellen: Durch eine letztlich einfache Umgestaltung der Finanzverfassung, mit der die Gemeinden in die Lage versetzt werden, den größten Teil der von ihnen zu tätigen Ausgaben auch durch eigene Steuereinnahmen zu finanzieren. Das ist nur möglich, wenn die Gemeinden eigene Steuern haben und, wie bisher bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, eigene Hebesätze festlegen können. Das Grundgesetz sieht überdies in Art. 106 Abs. 5 die Möglichkeit einer Gemeindeeinkommensteuer vor, die an die Stelle des derzeitigen Anteils der Gemeinden von 15 Prozent am gesamten Einkommensteueraufkommen treten könnte.

Die hier vorgeschlagene Lösung entspricht nicht nur dem verfassungsmäßigen Rang der Gebietskörperschaften. Sie trägt auch der Bedeutung der Gemeinden als direkte Nahtstelle zwischen Bürger, Wirtschaft und öffentlicher Hand Rechnung.

Die Grundgedanken der Gemeindesteuer

Gemeindesteuern haben die Aufgabe, Leistungen der Gemeinde zu finanzieren. Die Ungleichheit der Finanzausstattung der Gemeinden beruht heute größtenteils darauf, daß zwischen den Aufgaben der Gemeinden und ihren Steuereinnahmen nur

Der Vorschlag: Die Gemeindesteuer

Es wird vorgeschlagen, die Gewerbesteuer, den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Grundsteuer durch eine *Gemeindesteuer* zu ersetzen, die prinzipiell in gleicher Weise das in einer Gemeinde erwirtschaftete wie das in der Gemeinde empfangene Einkommen erfaßt. Bemessungsbasis der Steuer auf das in der Gemeinde erwirtschaftete Einkommen ist das Betriebseinkommen (*Betriebssteuer*) und der Einheitswert des Grundvermögens (*Grundsteuer*). Bemessungsbasis der Steuer auf das in der Gemeinde empfangene Einkommen ist die Einkommensteuerschuld der Bürger (*Einwohnersteuer*). Für diese Bemessungsbasen wird jeweils ein Steuermeßbetrag festgelegt auf den die Gemeinden einen einheitlichen, also nicht differenzierbaren Hebesatz anwenden können. Die Einkommensteuersätze werden um 15 Prozent gesenkt. Die Gewerbesteuerumlage entfällt. Die Mehrwertsteuer wird um einen halben Prozentpunkt auf 14,5 Prozent erhöht.

noch sehr schwache Beziehungen bestehen. Gemeinden mit großen und lukrativen Gewerbebetrieben sind reich; Wohn- und Schlafgemeinden sind relativ arm. Deshalb sollte das in einer Gemeinde von den Betrieben erzeugte, der Wertschöpfung entsprechende Einkommen in gleicher Weise besteuert werden wie das von den Bürgern bezogene und damit einkommensteuerpflichtige Einkommen. Es wäre deshalb systematisch die einfachste Lösung, einen Steuermeßbetrag von jeweils 1 Prozent der Wertschöpfung der Betriebe, des steuerpflichtigen Einkommens der Gemeindebürger und des Einkommens aus Grundvermögen festzulegen. Praktische Gründe und Erwägungen der Steuergerechtigkeit lassen es jedoch angeraten erscheinen, im Falle der Betriebe statt der

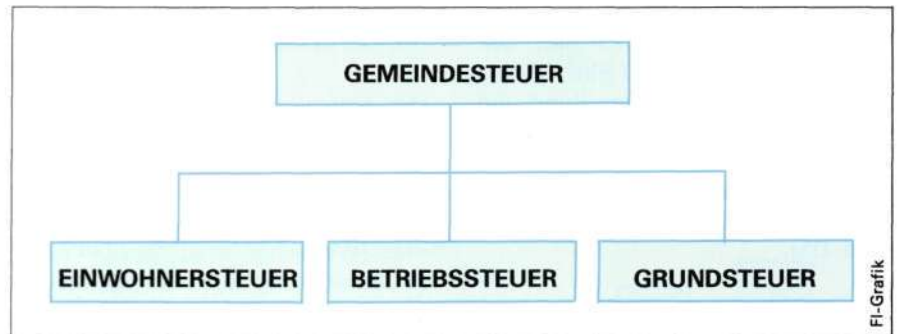
Wertschöpfung den Nettoumsatz als Bemessungsbasis zu wählen, die Einwohnersteuer an die Einkommensteuerschuld anstatt an das Einkommen zu knüpfen und das Einkommen aus Grundvermögen durch eine Grundsteuer zu pauschalieren. Leitidee ist dabei, beide Arten des innerhalb der Gemeinde anfallenden Einkommens gleichermaßen zur Erfüllung der Gemeindeaufgaben beitragen zu lassen: Sowohl das in der Gemeinde erwirtschaftete wie das in der Gemeinde empfangene Einkommen.

Bestandteil Einwohnersteuer

Die Gemeinden erhalten heute 15 Prozent (1986: 27,3 Mrd. DM) des Einkommensteueraufkommens ihrer Bürger (1986: 182,1 Mrd. DM). Hier haben sie kein Hebesatzrecht. Dieser Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sollte – bei gleichzeitiger entsprechender Senkung der Steuersätze – in eine Einwohnersteuer umgewandelt werden, die als Zuschlag zur allgemeinen Einkommensteuer erhoben wird (Annexsteuer). Wird davon ausgegangen, daß das Einkommen im Durchschnitt mit ungefähr 18 Prozent besteuert wird, so macht der Einkommensteueranteil der Gemeinden von 15 Prozent einen Anteil am Einkommen ihrer Gemeindeglieder von 2,7 Prozent aus. Um die Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs zu erhalten, sollte die Gemeindesteuer aber nicht an das Einkommen selbst, sondern an die Einkommensteuerschuld angeknüpft werden. Wird der Steuermeßbetrag mit 10 Prozent der – um den bisherigen Gemeindeanteil reduzierten – Einkommensteuer festgesetzt, so entspräche dies einer Belastung der Einkommen von ungefähr 1,5 Prozent. Um auf ihren bisherigen Einkommensteueranteil zu kommen, müßten die Gemeinden einen Hebesatz von rund 176 Prozent festlegen.

Bestandteil Betriebssteuer

Die Wertschöpfung als das in der Gemeinde erzeugte Einkommen ergibt



sich durch die Addition von Löhnen, Steuern, Gewinnen und Zinsen. Dieselbe Summe ergibt sich, wenn von den Umsätzen die Vorumsätze abgezogen werden, wobei Investitionen in diesem Falle nur pro rata temporis abgesetzt werden dürften. Ökonomisch gebührt allerdings der Subtraktionsmethode mit vollem Abzug auch der Investitionsausgaben der Vorzug. Dies führt im Ergebnis zu einer Umsatzsteuer, die im Gegensatz zur geltenden Mehrwertsteuer nicht im Vorsteuerverfahren, sondern im Vorumsatzverfahren erhoben wird. Das Betriebseinkommen wird also dadurch ermittelt, daß von den Umsätzen die Kosten für bezogene Waren (einschließlich Investitionsgüter) und Leistungen abgezogen werden. Soll das in der Gemeinde empfangene Einkommen gleich hoch belastet werden wie das in der Gemeinde erzeugte Einkommen und wird für die Einwohnersteuer ein Steuermeßbetrag von 10 Prozent der Einkommensteuerschuld gewählt, so ergibt sich für die Betriebssteuer ein Steuermeßbetrag von rund 1,5 Prozent des Nettoumsatzes.

Um eine gerechtere Finanzierung der Leistungen der Gemeinden zu erreichen, sollte der Kreis der Steuerpflichtigen auf alle diejenigen erweitert werden, die heute der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Soweit das in der Gemeinde erzeugte Einkommen auf Bundes- und Landesbehörden – also nicht umsatzsteuerpflichtige Körperschaften – entfällt, sollte die Gemeinde Anspruch auf eine entsprechende Ausgleichszuweisung durch die übergeordnete Gebietskörperschaft erhalten.

Bestandteil Grundsteuer

Der jeweilige Wert von bebautem oder unbebautem Grundvermögen ergibt sich als diskontierter Wert der zukünftigen Erträge. Es besteht also zwischen den Einkünften aus Grundvermögen und dem Wert dieses Vermögens ein enger Zusammenhang. Das macht es weiterhin möglich, ohne erhebliche Verzerrungen anstelle der Einkünfte das Grundvermögen selbst zu besteuern. Wird angenommen, der Wert ergäbe sich daraus, daß die zukünftigen Erträge mit einem Zinssatz von 6 Prozent diskontiert werden, dann wäre der Wert das 16,7fache des jeweiligen Jahreseinkommens. Ein Steuermeßbetrag von 10 Prozent der Einkommensteuerschuld bei der Einwohnersteuer, der einer Belastung des Einkommens mit 1,5 Prozent entspräche, würde einem Steuermeßbetrag von 0,9 Promille des Vermögenswertes eines Grundstücks entsprechen. Da die Werte des Grundvermögens in Form des Einheitswertes sehr niedrig pauschaliert sind, sollte dieser Steuermeßbetrag entsprechend angepaßt werden. Steht das Grundstück im Eigentum eines Betriebes, so muß – zur Vermeidung einer Doppelbelastung – die Grundsteuer auf die Betriebssteuer anrechenbar sein.

Das Steueraufkommen und seine Verteilung

1986 erbrachten Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer 182,1 Mrd. DM, wovon 154,8 Mrd. DM auf Bund und Länder, 27,3 Mrd. DM auf die Gemeinden entfielen. Die Gewer-

besteuer erbrachte 32 Mrd. DM, wovon den Gemeinden 27,3 Mrd. DM verblieben, während 4,7 Mrd. DM als Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder gingen. Aus der Einkommen- und Gewerbesteuer erzielten also Bund und Länder knapp 160 Mrd. DM und die Gemeinden rund 54,6 Mrd. DM.

Bei einer Senkung der Einkommensteuer um 15 Prozent würde das Einkommensteueraufkommen auf 154,8 Mrd. DM sinken. Die Einwohnersteuer ergäbe bei einem angenommenen Steuermaßbetrag von 10 Prozent der Einkommensteuerschuld und einem Hebesatz von 176 Prozent ein Aufkommen von rund 27 Mrd. DM. Die Betriebssteuer würde bei demselben Hebesatz und einem Steuermaßbetrag von 1,5 Prozent ebenfalls ein Aufkommen von ungefähr 27 Mrd. DM erbringen. Das Steueraufkommen läge in dieser Überschlagsrechnung gemessen an den Zahlen von 1986 um den Betrag der Gewerbesteuerumlage niedriger als das tatsächlich erzielte Steueraufkommen. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen halben Prozentpunkt von 14 auf 14,5 Prozent würde etwa diesen Betrag erbringen.

Rechtliche Würdigung

Die hier vorgeschlagene Lösung erscheint auch unter rechtlichen Gesichtspunkten sowohl nach deutschem wie nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft einwandfrei.

Die *Einwohnersteuer* (Gemeindeeinkommensteuer) wirft überhaupt keine Probleme auf. Das Grundgesetz sieht eine solche Steuer bereits in Art. 106 Abs. 5 vor.

Bei der *Betriebssteuer* ist zwar die 6. Richtlinie des Rates zur Umsatzsteuerharmonisierung zu beachten, die dem nationalen Gesetzgeber verwehrt, Steuern einzuführen, die den

Charakter von Umsatzsteuern haben (Artikel 33 der Richtlinie).

Die hier vorgeschlagene Betriebssteuer hat jedoch nicht den Charakter einer Umsatzsteuer. Bemessungsbasis ist gerade nicht der Umsatz, sondern das Betriebseinkommen (Wertschöpfung). Das gilt zwar in Annäherung auch für die bestehende Umsatzsteuer in Form der Mehrwertsteuer. Nun wäre es allerdings auch möglich, die Wertschöpfung völlig ohne Bezug auf den Umsatz festzustellen. Wenn vom Umsatz der Vorumsatz abgezogen wird, dann ergibt sich dieselbe Summe, als wenn Gewinne, Zinsen und Löhne addiert werden. Weder der Sachverständigenrat noch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium haben hier Konflikte mit dem EG-Recht gesehen.

Die Betriebssteuer kollidiert auch nicht mit den Zielen und Interessen der EG. Innerhalb des gemeinsamen Marktes besteht ein Interesse daran, daß Steuern, für die es einen Grenzausgleich gibt, harmonisiert werden. Ein solcher Grenzausgleich ist für die Betriebssteuer nicht vorgesehen. Es gibt deshalb auch keinen Bedarf für eine einheitliche Regelung. Gleicher Auffassung scheint auch das EG-Mitglied Dänemark zu sein. Dort wurde eine sogenannte Arbeitsmarktabgabe neu eingeführt, deren Bemessungsbasis – wie bei der vorgeschlagenen Betriebssteuer – die Differenz von Umsatz und Vorumsatz ist. Das Gesetz ist seit 1. Januar 1988 in Kraft. Weder der Rat der Europäischen Gemeinschaft noch eines der Mitgliedsländer haben dagegen Bedenken erhoben.

Ausblick

Die hier vorgeschlagene, in einen größeren Zusammenhang eingebettete Reform der Gewerbesteuer würde bei Gemeinden und Unterneh-

men eine Vielzahl positiver Wirkungen freisetzen:

- Die Gemeindefinanzautonomie würde gestärkt. Die Gemeinden erhielten zu dem Hebesatzrecht bei der Betriebssteuer außerdem ein Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer.
- Die Einheitlichkeit des Hebesatzes auf alle drei Formen der Gemeindesteuer würde bedeuten, daß die Gemeinden Kosten und Nutzen öffentlicher Aufgaben sorgfältiger abschätzen müßten. Heute ist eine Erhöhung der Gewerbesteuer politisch leicht, weil sie nur eine kleine Zahl von Wahlbürgern trifft.
- Die Betriebssteuer wäre insgesamt um die Gewerbesteuerumlage niedriger als die heutige Gewerbesteuer. Die Betriebe würden um rd. 5 Mrd. DM entlastet. Sie verteilte sich darüber hinaus auf einen wesentlich größeren Kreis von Steuerpflichtigen. Die Betriebssteuer wäre weitgehend neutral gegenüber Rechts- und Finanzierungsformen.

Der Vorschlag kommt den Vorstellungen der Wirtschaft nahe: Ein Teil der heutigen Gewerbesteuer würde in eine Erhöhung der Umsatzsteuer umgewandelt; der andere Teil wäre ebenfalls eine Umsatzsteuer, die sich von der Mehrwertsteuer dadurch unterscheidet, daß sie im Vorumsatz statt im Vorsteuerverfahren erhoben wird. Dem stünde eine Erschwerung der Steuererhebung gegenüber, weil die Annexsteuer zur Einkommensteuer zu verschiedenen Lohnabzügen in den Betrieben führen kann. Diese Erschwerung wurde vom niedersächsischen Finanzministerium geprüft und als erträglich beurteilt. Insgesamt würde die hier vorgeschlagene Gemeindesteuer auch dazu beitragen, die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft im Hinblick auf den für 1992 angestrebten EG-Binnenmarkt zu stärken.